



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.112.577 - SP (2009/0044141-3)

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : SANTA CÂNDIDA AÇÚCAR E ÁLCOOL LTDA  
**ADVOGADO** : ALESSANDRO BENEDITO DESIDÉRIO E OUTRO(S)  
**RECORRIDO** : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROCURADOR** : MILTON DEL TRONO GROSCHE E OUTRO(S)  
**INTERES.** : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA - "AMICUS CURIAE"  
**PROCURADOR** : MARIANA BARBOSA CIRNE E OUTRO(S)

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.

1. A Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental de São Paulo-CETESB aplicou multa à ora recorrente pelo fato de ter promovido a "queima da palha de cana-de-açúcar ao ar livre, no sítio São José, Município de Itapuí, em área localizada a menos de 1 Km do perímetro urbano, causando inconvenientes ao bem-estar público, por emissão de fumaça e fuligem" (fl. 28).

2. A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que é de cinco anos o prazo para a cobrança da multa aplicada ante infração administrativa ao meio ambiente, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, o qual deve ser aplicado por isonomia, à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.

3. Não obstante seja aplicável a prescrição quinquenal, com base no Decreto 20.910/32, há um segundo ponto a ser examinado no recurso especial - termo inicial da prescrição - que torna correta a tese acolhida no acórdão recorrido.

4. A Corte de origem considerou como termo inicial do prazo a data do encerramento do processo administrativo que culminou com a aplicação da multa por infração à legislação do meio ambiente. A recorrente defende que o termo *a quo* é a data do ato infracional, ou seja, data da ocorrência da infração.

5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

6. No caso, o procedimento administrativo encerrou-se apenas em 24 de março de 1999, nada obstante tenha ocorrido a infração em 08 de agosto de 1997. A execução fiscal foi proposta em 31 de julho de 2002, portanto, pouco mais de três anos a contar da constituição definitiva do crédito.

7. Nesses termos, embora esteja incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger o prazo de prescrição de crédito de natureza pública, deve ser mantido por seu segundo fundamento, pois o termo inicial da prescrição



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda não era exigível a dívida.

8. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ n.º 08/2008.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Denise Arruda e os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin (que ressaltou seu ponto de vista), Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator. Sustentou, oralmente, a Dra. Mirian Kiyoko Murakawa, pela recorrida.

Brasília, 09 de dezembro de 2009(data do julgamento).

Ministro Castro Meira  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.112.577 - SP (2009/0044141-3)**

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : SANTA CÂNDIDA AÇÚCAR E ÁLCOOL LTDA  
**ADVOGADO** : ALESSANDRO BENEDITO DESIDÉRIO E OUTRO(S)  
**RECORRIDO** : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROCURADOR** : MILTON DEL TRONO GROSCHE E OUTRO(S)  
**INTERES.** : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA - "AMICUS CURIAE"  
**PROCURADOR** : MARIANA BARBOSA CIRNE E OUTRO(S)

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Cuida-se de recurso especial fundado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional e interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual se discute o prazo de prescrição para a cobrança de multa por infração à legislação do meio ambiente, se quinquenal, de acordo com o art. 1º do Decreto 20.910/32, ou decenal, nos termos do art. 205 do novo Código Civil.

O aresto recebeu a seguinte ementa:

**SENTENÇA** - NULIDADE CERCEAMENTO DE DEFESA POR JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - INOCORRÊNCIA - PRELIMINAR REJEITADA

**EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA AMBIENTAL** - PRESCRIÇÃO. AFASTADA A PRESCRIÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, DO CÓDIGO PENAL E DO DECRETO 20.910/32, INCIDE NA ESPÉCIE O PRECEITO DO ARTIGO 205 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. AUSENTE A PRESCRIÇÃO, A EXECUÇÃO DEVE CONTINUAR NA ORIGEM - RECURSO DA DEVEDORA DESPROVIDO

**EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL POR MULTA AMBIENTAL** - ILEGITIMIDADE PASSIVA - INOCORRÊNCIA - EMPRESA QUE SE BENEFICIA DO RESULTADO DA QUEIMA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - AUTUADA QUE NÃO CONTAVA COM AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO PODER PÚBLICO, E CONDUZIU-SE CONTRARIAMENTE À NORMATIVA INCIDENTE - REJEITADA A MATÉRIA PRELIMINAR, NEGA-SE PROVIMENTO AO APELO DA DEVEDORA (fl. 125).

A Corte local afastou a alegativa de prescrição embasada nos seguintes fundamentos:

**(a)** o prazo prescricional deve ser regulado pelo art. 205 do novo Código Civil – que estabelece em dez anos o prazo de prescrição quando a lei não estipular prazo menor – e não pelo art. 1º do Decreto 20.910/32 – que fixa em cinco anos a prescrição apenas das dívidas passivas da Fazenda Pública; nada menciona a respeito das dívidas ativas; e

**(b)** ainda que fosse adotado o Decreto 20.910/32, não se consumaria a prescrição, pois "o procedimento administrativo relativo ao débito alcançou seu termo final apenas em 24 de março de 1999" (fl. 131), tendo sido a citação realizada dentro do prazo de cinco anos a que alude o Decreto.

A ora recorrente insurge-se contra o *decisum* na parte em que afastou a prescrição da multa ambiental com amparo no art. 205 do Código Civil/2002.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Segundo entende, **por tratar-se de multa administrativa, é aplicável o prazo prescricional de que trata o art. 1º do Decreto 20.910/32, estando, por isso, violado esse dispositivo legal.**

Alega, também, que **o prazo prescricional previsto nesse Decreto tem como termo inicial a "data do ato ou fato" que origina a dívida - data da autuação, portanto - e não a data do encerramento do processo administrativo**, como concluiu o acórdão recorrido.

Afirma, ainda, que o acórdão recorrido deu interpretação divergente da que se adota em outros tribunais e no Superior Tribunal de Justiça.

A recorrida apresentou contrarrazões às fls. 164/165, argumentando que o recurso não reúne condições de admissibilidade por fundamentação deficiente, ausência de prequestionamento, de forma explícita, da matéria suscitada, envolvimento de matéria de fato e que o acórdão decidiu em consonância com jurisprudência do STJ.

O recurso especial foi admitido na origem (fls. 168/169) como representativo de controvérsia – nos termos da Resolução nº 08 do STJ – e distribuído à minha relatoria.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.112.577 - SP (2009/0044141-3)

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.

1. A Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental de São Paulo-CETESB aplicou multa à ora recorrente pelo fato de ter promovido a "queima da palha de cana-de-açúcar ao ar livre, no sítio São José, Município de Itapuí, em área localizada a menos de 1 Km do perímetro urbano, causando inconvenientes ao bem-estar público, por emissão de fumaça e fuligem" (fl. 28).

2. A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que é de cinco anos o prazo para a cobrança da multa aplicada ante infração administrativa ao meio ambiente, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, o qual que deve ser aplicado por isonomia, à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.

3. Não obstante seja aplicável a prescrição quinquenal, com base no Decreto 20.910/32, há um segundo ponto a ser examinado no recurso especial - termo inicial da prescrição - que torna correta a tese acolhida no acórdão recorrido.

4. A Corte de origem considerou como termo inicial do prazo a data do encerramento do processo administrativo que culminou com a aplicação da multa por infração à legislação do meio ambiente. A recorrente defende que o termo *a quo* é a data do ato infracional, ou seja, data da ocorrência da infração.

5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

6. No caso, o procedimento administrativo encerrou-se apenas em 24 de março de 1999, nada obstante tenha ocorrido a infração em 08 de agosto de 1997. A execução fiscal foi proposta em 31 de julho de 2002, portanto, pouco mais de três anos a contar da constituição definitiva do crédito.

7. Nesses termos, embora esteja incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger o prazo de prescrição de crédito de natureza pública, deve ser mantido por seu segundo fundamento, pois o termo inicial da prescrição quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda não era exigível a dívida.

8. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ n.º 08/2008.

### VOTO



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Às fls. 313-315, a Procuradoria da Fazenda Nacional requer a participação na lide na condição de interessada.

Por se tratar de interesse indireto, já que a execução fiscal de que cuida este processo foi proposta pelo Estado de São Paulo, entendo que os interesses federais acaso existentes já se encontram tutelados pela intervenção, também na condição de interessado, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA.

Portanto, indefiro o requerimento.

Os dispositivos legais que a recorrente aponta como malferidos, especificamente os arts. 205 do novo Código Civil e 1º do Decreto 20.910/32, foram, expressa ou implicitamente, prequestionados na origem, pois a Corte local afastou a alegativa de prescrição embasada nos seguintes fundamentos:

**(a)** o prazo prescricional deve ser regulado pelo art. 205 do novo Código Civil - que estabelece em dez anos o prazo de prescrição quando a lei não estipular prazo menor – e não pelo art. 1º do Decreto 20.910/32 – que fixa em cinco anos a prescrição apenas das dívidas passivas da Fazenda Pública; nada menciona a respeito das dívidas ativas; e

**(b)** ainda que adotado o Decreto 20.910/32, não se consumaria a prescrição, pois "o procedimento administrativo relativo ao débito alcançou seu termo final apenas em 24 de março de 1999" (fl. 131), tendo sido a citação realizada dentro do prazo de cinco anos a que alude o Decreto.

Preenchidos os pressupostos de conhecimento, passa-se ao exame de mérito.

A Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental de São Paulo-CETESB aplicou multa à ora recorrente pelo fato de ter promovido a "queima da palha de cana-de-açúcar ao ar livre, no sítio São José, Município de Itapuá, em área localizada a menos de 1 Km do perímetro urbano, causando inconvenientes ao bem-estar público, por emissão de fumaça e fuligem" (fl. 28).

A infração foi cometida no dia 08 de agosto de 1997 no período noturno, a infratora notificada em 12 de agosto de 1997 e o auto de infração lavrado em 20 de agosto de 1997.

O "procedimento administrativo relativo ao débito alcançou seu termo final apenas em 24 de março de 1999" (fl. 131), quando se tornou definitiva a penalidade aplicada.

A inscrição em Dívida Ativa deu-se em 17 de junho de 2002, tendo sido ajuizada a execução fiscal em 31 de julho de 2002.

Duas são as questões tratadas neste recurso especial:

**(a)** prazo prescricional para a cobrança de multa administrativa por infração à legislação do meio ambiente, se quinquenal, de acordo com o art. 1º do Decreto 20.910/32, ou decenal, nos termos do art. 205 do novo Código Civil; e

**(b)** o termo inicial desse prazo, se do momento da infração ou do término do procedimento administrativo do qual decorre a multa executada.

A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que o prazo para a cobrança da multa imposta ante transgressão administrativa é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, aplicado por isonomia, à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional. As duas Turmas de Direito Público assentaram que, por tratar-se de multa administrativa, não se pode aplicar a



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regra geral de prescrição prevista no Código Civil, seja o de 1916 seja o Novo Código Civil.

Nesses termos:

### Segunda Turma

EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA ATIVA. ADMINISTRATIVO. MULTA. PRAZO PRESCRICIONAL.

1. A inscrição do crédito na dívida ativa da União não modifica sua natureza. O prazo prescricional continua sendo o previsto na lei que disciplina a natureza do crédito.

2. A prescrição para a cobrança de multa administrativa é de cinco anos, prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32, em observância ao princípio da simetria, não cabendo invocação das disposições do Código Civil ou do Código Tributário Nacional. Precedentes.

3. Recurso especial provido (REsp 946.232/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 18.9.07);

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. APLICABILIDADE DO DECRETO 20.910/32.

1. *"Segundo a jurisprudência do STJ, a prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto n. 20.910/32. Em virtude da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o correto não é a analogia com o Direito Civil, por se tratar de relação de Direito Público"* (AgRg no Ag 842.096/MG, 2ª Turma, Relator Ministro João Otávio de Noronha DJ de 25.6.2007).

2. Agravo Regimental não provido (AgRg no AG 889.000/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ de 24.10.07);

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – NÃO-OCORRÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO – EXECUÇÃO FISCAL – MULTA ADMINISTRATIVA – EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA – PRESCRIÇÃO – RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO – PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. Conforme consignado na decisão agravada, a orientação majoritária desta Corte Superior firmou-se no sentido de que é de cinco anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos decorrentes da aplicação de multa administrativa, se não houver previsão legal específica em sentido diverso, em face da aplicabilidade do Decreto 20.910/32.

2. Não-obstante exista um voto-vista com algumas considerações acerca da aplicabilidade do Decreto n. 20.910/1930, proferido no julgamento do AgRg no AG 1.045.586/RS, em 10.9.2008, esta Corte não modificou seu entendimento, como se pode verificar dos precedentes posteriores ao julgado em referência.

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1.102.250/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 02.06.09);

ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO FISCAL – ARTS. 165, 458 E 535 DO CPC – VIOLAÇÃO NÃO OCORRIDA – MULTA AMBIENTAL – IBAMA – PRESCRIÇÃO – APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32 – PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

1. Não ocorre ofensa aos arts. 165, 458 e 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões que a parte alega não terem sido apreciadas.

2. Aplica-se a prescrição quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, às ações de cobrança de multa administrativa decorrente de ilícito ambiental.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Recurso especial parcialmente provido, para acolher a exceção de pré-executividade e julgar extinta, com resolução do mérito, a execução fiscal (REsp 1063728/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 17.11.08);

### Primeira Turma

ADMINISTRATIVO. EXECUTIVO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ARGÜIÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ADMISSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL. ORIENTAÇÃO DESTA CORTE.

I - Consoante posicionamento do STJ, a prescrição das ações judiciais para a cobrança de multa administrativa ocorre em cinco anos, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública, prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Em face da ausência de previsão expressa sobre o assunto, o correto não é a analogia com o Direito Civil, por se tratar de relação de Direito Público. Precedentes: REsp nº 905932/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, DJ de 28.06.2007; REsp nº 447.237/PR, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 10.05.2006, REsp nº 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 03.04.2006 e REsp nº 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 20.02.2006.

II - *Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria* (AgRg no Ag nº 957.840/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe de 25.03.2008).

III - Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1.061.001/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe de 6.10.08);

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. A ausência de prequestionamento do dispositivo legal tido como violado torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

2. A orientação majoritária desta Corte Superior firmou-se no sentido de que é de cinco anos o prazo para que a Administração Pública promova a execução de créditos decorrentes da aplicação de multa administrativa, se não houver previsão legal específica em sentido diverso, em face da aplicabilidade do Decreto 20.910/32.

3. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.061.001/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 6.10.2008; AgRg no Ag 889.000/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ de 24.10.2007; REsp 946.232/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 18.9.2007; REsp 775.117/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 11.9.2007.

4. Agravo regimental desprovido (AgRg no Ag 1016459/SP, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 11.02.09);

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 544 DO CPC. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. DECRETO 20.910/32. PRAZO QÜINQÜENAL. INAPLICABILIDADE DO PRAZO VINTENÁRIO PREVISTO NO CÓDIGO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SÚMULA 282 DO STF. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535, II DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. O recurso especial é inadmissível para a cognição de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem, porquanto indispensável o requisito do prequestionamento.

2. Ademais, como de sabença, *"é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada"* (Súmula 282/STF).

3. Os embargos declaratórios não são cabíveis para a modificação do julgado que não se apresenta omisso, contraditório ou obscuro.

4. Não há violação ao artigo 535, II do CPC, quando a matéria não analisada pelo aresto recorrido não foi objeto de recurso de apelação.

5. A Administração Pública, no exercício do *ius imperii*, não se subsume ao regime de Direito Privado.

6. Ressoa inequívoco que a inflicção de sanção às *ações contra as posturas municipais* é matéria de cunho administrativo versando direito público indisponível, afastando por completo a aplicação do Código Civil a essas relações não encartadas no *ius gestionis*.

7. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas.

8. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.

9. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal colocou um pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º *caput*: *"Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado."*

10. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade.

11. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada *in casu*.

12. Destarte, esse foi o entendimento esposado na 2ª Turma, no REsp 623.023/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.11.2005:

**"PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA.**

1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil.

2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN.

3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria.

3. Recurso especial improvido."

13. Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ, DJ 02.08.2006; REsp 539.187/SC, DJ 03.04.2006; REsp 751.832/SC, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, DJ 20.03.2006; REsp 714.756/SP, REsp 436.960/SC, DJ 20.02.2006.

14. Agravo regimental desprovido (AgRg no AG 951.568/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 02.06.08);

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. APLICAÇÃO DO PRAZO PREVISTO NO DECRETO-LEI 20.910/32. RESSALVA DO ENTENDIMENTO PESSOAL DO RELATOR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (AgRg no Ag 1070743/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 04.02.09).

Embora sedimentada a orientação de que os prazos prescricionais do novo Código Civil não se aplicam às relações disciplinadas pelo Direito Público, devendo incidir na espécie o art. 1º do Decreto 20.910/32, a questão relativa ao prazo prescricional para a cobrança de crédito decorrente de multa por infração administrativa ao meio ambiente comporta exame à luz das disposições contidas na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, com os acréscimos da Lei 11.941, de 27 de maio de 2009.

Todavia, esses dispositivos legais não incidem no caso em exame, já que a multa por infração ambiental foi aplicada por entidade estadual de fiscalização e proteção do meio ambiente, fora, portanto, do campo de incidência dos referidos diplomas legais.

Somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, direta ou indireta, serão regradas por essas duas leis. Em outras palavras, sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, devendo a prescrição, nesses casos, ser disciplinada pela regra do já citado art. 1º do Decreto 20.910/32, nos termos da jurisprudência sedimentada desta Corte.

Essas considerações fizeram-se necessárias, porque o IBAMA – autarquia pública federal responsável pela fiscalização e proteção do meio-ambiente – participou do feito na condição de interessado. Ressalta-se, pois, que a orientação firmada nesse julgado não se aplica, a princípio, à prescrição de multa ambiental lavrada por órgão ou entidade da Administração Federal, direta ou indireta.

Por outro lado, trata-se de recurso especial representativo de controvérsia que, nos termos do art. 543-C do CPC, deve abranger o maior número de questões possíveis, a fim de dirimir de vez qualquer dúvida na interpretação a ser dada a uma determinada questão de direito federal infraconstitucional.

Nesses termos, e **guardadas as particularidades do caso - prescrição de multa por infração à legislação do meio ambiente aplicada por entidade de fiscalização estadual -, o prazo para a cobrança do crédito é de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, conforme jurisprudência pacífica desta Corte.**

Está incorreto, portanto, o acórdão recorrido ao fixar prazo de prescrição decenal com



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

força no art. 205 do novo Código Civil.

Há, entretanto, um segundo ponto a ser examinado neste recurso: o termo inicial da prescrição é a data da infração ou do término do procedimento administrativo do qual decorre a multa executada?

A Corte de origem considerou como termo inicial do prazo a data do encerramento do processo administrativo que culminou com a aplicação da multa por infração à legislação do meio-ambiente. A recorrente defende que o termo *a quo* é a data do ato infracional, ou seja, data da ocorrência da infração.

O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

Ora, não sendo possível a cobrança por ausência de definitividade do crédito, não há que se falar em início do prazo prescricional, que só começará a correr quando vencido o crédito sem pagamento, o que se dará com o término do processo administrativo - julgamento definitivo do último recurso - ou com a fluência do prazo para a impugnação administrativa do crédito decorrente da multa aplicada.

Assim, a tese da recorrente – de que o termo inicial tem início na data da infração – não encontra amparo, pois não se admite que a fluência do prazo seja anterior à data em que se torna possível a exigência do crédito.

A pretensão da Fazenda Pública nasce com o vencimento do débito, ou seja, no momento em que se tornou exigível o crédito, tendo em conta a data do vencimento para pagamento da multa administrativa, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 39 da Lei 4.320, de 17.03.64, *verbis*:

Art. 39 – Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º Os créditos de que trata este artigo, **exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento**, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título (sem destaque no original).

Essa orientação – de que o termo inicial coincide com o término do processo administrativo, quando se torna definitivo o crédito e exigível a multa aplicada – encontra supedâneo na doutrina, como se observa da seguinte lição extraída da Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública da IOB, de autoria do já citado Bruno Lemos Rodrigues:

### 3.1. O termo inicial (*termo a quo*)

Para que o prazo de prescrição da ação de cobrança inicie a fluir, faz-se necessário que a multa administrativa esteja definitivamente constituída no âmbito da



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração Pública.

É certo que a Administração Pública também tem prazo para lançar multas administrativas, seja o prazo contado da efetiva prática do ato ilícito, seja contado de outro termo que o legislador escolher como inicial, porém, o objeto do presente estudo é apontar o prazo prescricional da ação de cobrança, ou seja, após constituída definitivamente a multa no âmbito administrativo, que é quando surge o direito de crédito da Administração Pública.

A multa administrativa só pode estar definitivamente constituída, após regular trâmite de procedimento administrativo com ampla defesa, como assegurado constitucionalmente. Tal definitividade ocorre com a confirmação da legalidade da multa pela Administração Pública, seja após esgotadas as vias de defesas do interessado no âmbito administrativo, seja após a fluência do prazo sem apresentação de recurso administrativo pelo interessado, mesmo que não conste nos autos do procedimento administrativo certidão do servidor público declarando a definitividade da multa.

Assim sendo, confirmada a multa administrativa lançada, a decisão será considerada coisa julgada administrativa, no dizer de alguns doutrinadores, significando que a multa será crédito da Administração Pública, sendo seu dever de ofício buscar os meios judiciais para cobrar do sancionado, diante da indisponibilidade do interesse público, se este não pagar espontaneamente, e, assim, inaugurando o prazo prescricional da ação de cobrança.

A inscrição da multa administrativa em dívida ativa só vem a suspender o prazo de prescrição em 180 dias (art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 6.830, de 22/09/1980), porque tal ato vem a ser controle administrativo de legalidade, além de apurar a liquidez e certeza do débito e viabilizar a propositura da ação executiva fiscal. A inscrição em dívida ativa, pois, não inaugura a prescrição, que já foi iniciada com o término em definitivo do procedimento administrativo que lhe serviu de fundamento, mas apenas suspende a prescrição não finda nos termos da norma citada.

Válido, por fim, ressaltar que a hipótese de suspensão de prescrição prevista na Lei Federal nº 6.830/80 não se aplica à multa administrativa decorrente de infração à lei tributária, posto que as hipóteses de prescrição, como norma geral tributária, só podem ser regidas por lei complementar (art. 146, inciso III, alínea b, da Constituição Federal de 1988). O dispositivo citado da Lei Federal não foi recepcionado, pois, pela Constituição Federal de 1988, no tocante a tais espécies de multa administrativa, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, com a qual estamos de acordo. (DCAP n.º 06 - junho de 2005, pp 13-14).

No caso, segundo consta dos autos, o "procedimento administrativo relativo ao débito alcançou seu termo final apenas em 24 de março de 1999" (fl. 131), nada obstante tenha ocorrido a infração em 08 de agosto de 1997.

A execução fiscal foi proposta em 31 de julho de 2002, portanto, pouco mais de três anos a contar da constituição definitiva do crédito. Não houve, pois, prescrição. Embora o *dies a quo* do prazo seja o dia seguinte ao do vencimento do crédito – que geralmente é posterior à data de término do processo administrativo, ainda que se conte o prazo da data mais remota – mesmo assim não está configurada a prescrição.

Nesses termos, apesar de incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger a prescrição de crédito de natureza pública, deve ser mantido o aresto por seu segundo fundamento, pois o termo inicial do prazo de prescrição quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não era exigível a dívida.

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso especial.**

Acórdão sujeito ao regime do art, 543-C do CPC e da resolução STJ n.º 08/2008.

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2009/0044141-3

**REsp 1112577 / SP**

Números Origem: 44772002 62182002 8218575

PAUTA: 25/11/2009

JULGADO: 09/12/2009

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : SANTA CÂNDIDA AÇÚCAR E ÁLCOOL LTDA  
ADVOGADO : ALESSANDRO BENEDITO DESIDÉRIO E OUTRO(S)  
RECORRIDO : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADOR : MILTON DEL TRONO GROSCHKE E OUTRO(S)  
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA - "AMICUS CURIAE"  
PROCURADOR : MARIANA BARBOSA CIRNE E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

#### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Sustentou, oralmente, a Dra. MIRIAN KIYOKO MURAKAWA, pela recorrida.

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Denise Arruda e os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin (que ressaltou seu ponto de vista), Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Brasília, 09 de dezembro de 2009

Carolina Vêras  
Secretária